



Генеральная Ассамблея

Distr.: Limited
24 July 2013
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят пятая сессия

Женева, 6 мая – 7 июня и 8 июля – 9 августа 2013 года

Проект доклада Комиссии международного права о работе ее шестьдесят пятой сессии

Докладчик: г-н Матьяс Форто

Глава VI

Защита людей в случае бедствий

Добавление

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
C. Текст проектов статей о защите людей в случае бедствий, в предварительном порядке принятый Комиссией к настоящему времени (<i>продолжение</i>).....		
1. Текст проектов статей (<i>продолжение</i>).....		
2. Текст проектов статей и комментариев к ним, в предварительном порядке принятый Комиссией на ее шестьдесят пятой сессии (<i>продолжение</i>).....		

С. Текст проектов статей о защите людей в случае бедствий, в предварительном порядке принятый Комиссией к настоящему времени (продолжение)

1. Текст проектов статей (продолжение)

...

**Проект статьи 5 ter
Сотрудничество в целях уменьшения риска бедствий**

Сотрудничество распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий.

...

**Проект статьи 16
Обязанность уменьшать риск бедствий**

1. Каждое государство уменьшает риск бедствий, принимая необходимые и надлежащие меры, в том числе посредством законодательства и правил, в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

2. Меры по уменьшению риска бедствий включают проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения.

2. Текст проектов статей и комментариев к ним, в предварительном порядке принятый Комиссией на ее шестьдесят пятой сессии (продолжение)

**Проект статьи 5 ter
Сотрудничество с целью уменьшения риска бедствий**

Сотрудничество распространяется на принятие мер, направленных на уменьшение риска бедствий.

Комментарий

1) Если в проекте статьи 5 bis затрагиваются различные формы, которые может принимать сотрудничество на этапе оказания экстренной помощи или этапе ликвидации последствий уже после того, как бедствие произошло, то в проекте статьи 5 ter предусматривается, что сфера применения *ratione temporis* обязанности сотрудничать, в общих словах изложенная в проекте статьи 5, охватывает также и этап действий, предшествующих бедствию. Таким образом, если в статье 5 bis говорится о реагировании на бедствия, то проект статьи 5 ter направлен на уменьшение опасности бедствия.

2) Данное положение квалифицирует упоминаемое в нем сотрудничество как связанное с "принятием мер, направленных на уменьшение риска бедствий". Данное выражение следует понимать в свете обоих пунктов проекта статьи 16, в частности пункта 2, в котором предусмотрен ряд мер, нацеленных главным образом на уменьшение риска бедствия.

3) Проект статьи 5 ter был принят в предварительном порядке при том понимании, что его принятие не затрагивает его окончательного места в своде проектов статей, в том числе его включение вместе с проектом статьи 5 bis в текст нового пересмотренного проекта статьи 5. Эти вопросы были оставлены на будущее для окончательного решения на этапе завершения первого чтения проекта статей.

Проект статьи 16

Обязанность уменьшать риск бедствий

1. Каждое государство уменьшает риск бедствий, принимая необходимые и надлежащие меры, в том числе посредством законодательства и правил, в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

2. Меры по уменьшению риска бедствий включают проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения.

Комментарий

1) В проекте статьи 16 рассматривается обязанность уменьшать опасность бедствий. Проект статьи состоит из двух пунктов. В пункте 1 устанавливается основная обязанность уменьшать опасность бедствий путем принятия определенных мер, а в пункте 2 содержится ориентировочный список таких мер.

2) Проект статьи 16 отражает признание необходимости охватить в проектах статей о защите людей в случае бедствий не только этап реагирования на бедствия, но также и предшествующие этапу бедствия обязанности государств. Уменьшение опасности бедствий берет свое начало в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи и подверглось дальнейшему развитию в рамках состоявшейся в Йогогаме в 1994 году Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий в принятой в 2005 году Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы и в ходе четырех сессий Глобальной платформы по сокращению риска бедствий, последняя из которых состоялась в мае 2013 года.

3) Как было заявлено в Хиогской декларации 2005 года, "необходимо на всех уровнях, начиная с отдельной личности и кончая международным сообществом, содействовать деятельности по формированию культуры предотвращения бедствий и противодействия им, а также связанных с ними стратегий по обеспечению заблаговременной готовности к ним, инвестиции в которую являются разумными инвестициями ... Сообщество людей вынуждено жить в условиях риска, опасностей, порождаемых природой. Вместе с тем мы вовсе не бессильны и способны обеспечить готовность к бедствиям и смягчить их воздействие". На четвертой сессии Глобальной платформы по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в 2013 году, Председатель в заключительном слове обратил внимание "на растущее признание того, что предотвращение и уменьшение опасности бедствий является юридическим обязательством, охватывающим оценку риска, создание систем раннего оповещения и право на доступ к информации о рисках".

4) Норма, закрепленная в проекте статьи 16, опирается на источники права, перечисленные в статье 38.1 Статута Международного Суда. Комиссия исходит из основных принципов суверенитета государств и невмешательства и частично опирается на принципы международного права прав человека, включая обяза-

тельство государств уважать, защищать и осуществлять права человека, в частности право на жизнь. Защита не только касается действительных нарушений прав человека, но и налагает на государства позитивное обязательство государств предотвращать такие нарушения независимо от источника угрозы. Наряду с этим проект статьи 16 опирается на ряд принципов международного экологического права, включая "должную заботливость", а также на решения международных трибуналов, в частности Европейского суда по правам человека по делам *Онерйылдыз против Турции*¹ и *Будаева и др. против России*², которые подтвердили обязанность принимать превентивные меры.

5) Главным обоснованием проекта статьи 16 является широко распространенная практика государств, отражающая признание ими обязательства по уменьшению опасности бедствий. Большое число государств заключили обязательные многосторонние, региональные и двусторонние соглашения, касающиеся уменьшения опасности бедствий. Они дополняются рядом не имеющих обязательной силы инструментов, которые были приняты по этой же теме. Такие соглашения и инструменты призывают государства-участники принимать и осуществлять надлежащие законодательные и нормативные меры по предотвращению бедствий, смягчению их последствий и обеспечению готовности к ним. Признанием этого обязательства служит также включение бедствий в их национальную политику и нормативную базу.

6) Проект статьи 16 подчиняется общеприменимым правилам, принятым к настоящему времени, включая и те, которые главным образом связаны с реагированием на бедствие. Окончательное место для этого проекта статьи в принятом в первом чтении своде проектов статей будет определено на заключительном этапе этого первого чтения.

Пункт 1

7) Пункт 1 начинается со слов "Каждое государство". Комиссия отдала предпочтение этой формулировке по сравнению со словом "Государства" в интересах обеспечения единообразия с ранее принятыми проектами статей, чтобы выделить государство или государства, которые несут обязанность принимать меры. В отличие от тех проектов статей, которые имеют прямое отношение к реагированию на бедствие на этапе действий после бедствия, где проводится различие между затронутым государством или государствами и другими государствами, этап, предшествующий бедствию, применяется к каждому государству. Кроме того, из пункта 2 вытекает, что обязательство по уменьшению опасности подразумевает меры, принимаемые главным образом на внутригосударственном уровне. Любые такие меры, требующие взаимодействия между государствами или с другими международными субъектами будут охвачены статьей 5 *ter*. Иными словами, данное обязательство применяется отдельно к каждому государству. Поэтому Комиссия приняла решение не использовать слово "Государства", для того чтобы избежать отсылки к коллективному обязательству.

¹ Европейский суд по правам человека, Большая палата, *Онерйылдыз против Турции*, дело № 48939, постановление от 30 ноября 2004 года.

² Европейский суд по правам человека, Палата (первая секция), *Будаева и др. против России*, дела № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 и 15343/02, постановление от 20 марта 2008 года.

8) Слово "shall" означает существование международного юридического обязательства действовать так, как это описано в этом пункте, и это наиболее точное средство передать на английском языке модальность этого юридического обязательства. Это подтверждается названием проекта статьи, где речь идет об "обязанности" уменьшать риск бедствий. Это – обязательство не только поведения (принять "необходимые и надлежащие меры"), но также и обязательство результата ("уменьшить риск бедствий" посредством предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним). Хотя каждое государство имеет одно и то же обязательство, вопрос о разном уровне потенциала государств для осуществления этого обязательства решается с помощью слов "принимая необходимые и надлежащие меры".

9) Обязательство заключается в "уменьшении риска бедствий". В этой связи Комиссия отмечает существование языковой разницы, связанной с официальным переводом в Организации Объединенных Наций на французский язык термина "уменьшение риска бедствий" (УРБ). Комиссия приняла данную формулу в знак признания того факта, что современный подход международного сообщества, как он нашел свое выражение в некоторых важных документах и в самое последнее время – в опубликованной в 2005 году Хиогской декларации Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, – указывает на то, что основное внимание должно быть сосредоточено на уменьшении опасности вреда, вызываемого опасным явлением, что отличается от предотвращения самих бедствий. Поэтому упор в пункте 1 сделан на уменьшении риска бедствий. Это достигается посредством принятия некоторых мер в целях предотвращения бедствий, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним.

10) Слова "принимая необходимые и надлежащие меры" указывают на то, что требуется конкретное поведение. Наряду с дальнейшим указанием относительно законодательства и правил, объясняемого в пункте 13) ниже, слово "меры" квалифицируется словами "необходимые" и "надлежащие", которые согласуются с общей практикой. То, что может быть необходимо и надлежаще в любом конкретном случае, должно пониматься с точки зрения объявленной цели мер, которые должны быть приняты, а именно "предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним", с тем чтобы уменьшить риск. Это должно оцениваться в более широком контексте существующих возможностей и наличия ресурсов данного государства, как это было отмечено в пункте 8) выше. Фундаментальное требование должной заботливости связано с концепцией "необходимых" и "надлежащих". Поэтому следует также понимать, что в этой формулировке подразумевается вопрос об эффективности мер.

11) С помощью слов "в том числе посредством законодательства и правил" в пункте указывается на конкретный контекст, в котором должны приниматься соответствующие меры. Планируемый результат состоит из ряда конкретных мер, которые обычно принимаются в контексте законодательного или нормативного регулирования. Соответственно, для тех государств, которые еще не создали такую основу, общее обязательство уменьшения риска бедствий должно также включать обязательство создания такой основы, с тем чтобы сделать возможным принятие "необходимых и надлежащих" мер. Слова "законодательство и правила" следует понимать в широком смысле, с тем чтобы охватить как можно больше проявлений при общем признании того, что это наиболее общий и эффективный способ облегчения (отсюда слово "посредством") принятия мер по уменьшению риска бедствий на национальном уровне.

12) Квалификатор "в том числе" указывает на то, что, хотя "законодательство и правила" могут быть основными методами, могут существовать и другие виды правил (включая административное законодательство), в соответствии с которыми могут приниматься такие меры. Слово "в том числе" было избрано, с тем чтобы избежать толкования, что принятие и осуществление конкретного законодательства и правил будет всегда требоваться. Это оставляет каждому государству свободу усмотрения для решения вопроса о том, какую юридическую основу следует применить, при том понимании, что наличие юридической основы, которая предполагает принятие "необходимых и надлежащих мер", является *sine qua non* уменьшения риска бедствий. Использование в английском тексте определенного артикля "the" перед словом "необходимых" выполняет, таким образом, функцию конкретного указания на то, что речь идет не просто об общих мерах, а о конкретных мерах, нацеленных на предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним.

13) С помощью слов "посредством законодательства и правил" делается ссылка на необходимость обеспечения того, чтобы механизмы осуществления и ответственности за неисполнение определялись во внутренней юридической системе. Поскольку эти вопросы, несмотря на их важность, не являются единственными вопросами, которые могут быть предметом законодательства и правил в области уменьшения риска бедствий, выделение их в тексте пункта 1 может привести к отсутствию ясности. Тем не менее подобная ссылка может быть включена в определение "законодательства и правил", которое будет помещено в положение об использовании терминов на последующем этапе работы над данной темой.

14) Последняя клаузула, а именно "предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним", служит для описания цели "необходимых и надлежащих" мер, которые государства должны принимать на этапе, предшествующем бедствию, с конечной целью уменьшить риск бедствий. Фраза повторяет широко признанную ныне формулу, используемую в важнейших инструментах, посвященных уменьшению опасности бедствий. Комиссия признала тот факт, что принятие другой формулировки могло в результате привести к ненамеренному толкованию *a contrario* в вопросе о том, какого рода виды деятельности предполагаются в этом проекте статьи.

15) В целях иллюстрации значения каждого из трех используемых терминов: предотвращения, смягчения последствий и обеспечения готовности, Комиссия считает целесообразным использовать терминологию по снижению риска бедствий, подготовленную Международной стратегией ООН по уменьшению опасности бедствий в 2009 году, согласно которой:

i) "*Предотвращение* – это "полное предупреждение отрицательного воздействия угроз и взаимосвязанных бедствий ..."

Термином предотвращение (т.е. предотвращение бедствий) обозначаются концепция и намерение, позволяющие полностью избежать потенциально отрицательного воздействия посредством принятия заблаговременных мер ... Очень часто полностью избежать потерь бывает невозможно, в этом случае предотвращение превращается в митигацию. Отчасти по этой причине термины предотвращение и митигация неспециалисты иногда используют как взаимозаменяемые".

ii) "*Митигация* (смягчение последствий) – это "уменьшение или ограничение отрицательного воздействия угроз и связанных с ними бедствий ..."

Порой невозможно полностью предотвратить отрицательное воздействие угроз, однако с помощью различных стратегий и мер мы можем существенно уменьшить их масштаб и интенсивность... Следует отметить, что в стратегии в отношении окружающей среды дается другое определение понятию "митигации". В данном контексте этот термин означает сокращение выбросов парникового газа, которые служат причиной изменения климата".

Комиссия осознает расхождение в согласовании между английским и французским вариантами официального использования Организацией Объединенных Наций термина "митигация/смягчение". Можно признать, что в концептуальном отношении не только митигация, но также и предотвращение и обеспечение готовности, если они успешно осуществляются, послужат делу ограничения риска подверженности и тем самым уменьшат вредные последствия, испытываемые на этапе действий после бедствия. Однако то, о чем идет речь в проекте статьи 16, является конкретными мерами, нацеленными на митигацию "риска". Выравнивание английского варианта с французскими вариантами за счет добавления в первый термин "смягчение" квалифицирующего признака "of the effects of a disaster" привнесло бы ненужную сложность в проект статьи, посвященный деятельности, которая должна предприниматься во время этапа, предшествующего бедствию. Для целей проекта статьи 16 английский и французский варианты термина "смягчение последствий" должны рассматриваться как синонимы.

iii) "*Готовность* – это "знания и потенциал государственных структур, профессиональных организаций, занимающихся реагированием и восстановлением, сообществ и отдельных лиц, которые помогают предвосхищать, реагировать и ликвидировать последствия вероятных, неизбежных или уже имеющих место опасных событий или условий ..."

Мероприятия по обеспечению готовности осуществляются в контексте управления риском бедствий и направлены на укрепление потенциала, необходимого для эффективного управления при любых чрезвычайных ситуациях и для обеспечения организованного перехода от реагирования к работе по устойчивому восстановлению. Готовность основывается на тщательном анализе риска бедствий и эффективном сочетании с системами раннего оповещения ... [Эти мероприятия] должны официально поддерживаться за счет институционального, правового и бюджетного потенциала".

Пункт 2

16) В пункте 2 перечислены три категории мер по уменьшению опасности бедствий, а именно: проведение оценок риска, сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях, а также создание и обеспечение функционирования систем раннего оповещения. Как было отмечено в пункте 3) настоящего комментария, эти три меры были подчеркнуты в резюме председательствующего на сессии Глобальной платформы по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в мае 2013 года. Комиссия приняла решение ограничить пункт перечислением трех примеров, отражающих наиболее явные виды современных усилий по уменьшению риска бедствий. Слово "включают" служит указанием на то, что этот список не является исчерпывающим. Перечисление этих трех мер не наносит ущерба другим видам деятельности по уменьшению риска бедствий, которые осуществляются в настоящее время или могут быть предприняты в будущем.

17) Практические меры, которые могут быть приняты, бесчисленны и зависят от социальных, экологических, финансовых, культурных и других соответствующих обстоятельств. Практика в государственном и частном секторах содержит множество примеров. Среди них можно назвать: готовность и просвещение на уровне общин; создание институциональных рамок; планирование на случай чрезвычайных обстоятельств; создание механизмов мониторинга; контроль землепользования; строительные стандарты; управление экосистемами; дренажные системы; финансирование и страхование.

18) Три последовательные меры, отобранные в пункте 2, отличаются одной особенностью; они способствуют развитию и применению многих, если не всех других мер, например в принятии решений, определении приоритетов или инвестиционного планирования как в государственном, так и в частном секторе.

19) Первая мера – *оценки риска* – связана с накоплением знаний в отношении вредных последствий и уязвимости. Как таковая, она является первым шагом в направлении принятия разумных мер по уменьшению риска бедствий. Без достаточно глубокого понимания обстоятельств, окружающих бедствия и их характеристики, никакие эффективные меры не могут быть осуществлены. Оценка риска приводит к необходимости более внимательного ознакомления с местными условиями и участия местных общин.

20) Вторая мера – *сбор и распространение информации о риске и прошлых потерях* – является следующим шагом. Уменьшение риска бедствий требует действий всех субъектов в государственном и частном секторах и в гражданском обществе. Сбор и распространение информации должны приводить к свободному доступу к информации о риске и прошлых потерях, что позволяет предпринимать эффективные действия. Это позволяет всем заинтересованным сторонам принимать ответственность за свои действия и лучше выстраивать приоритеты для целей планирования; это усиливает также транспарентность в транзакциях и в публичной проверке и контроле. Комиссия хотела бы подчеркнуть желательность распространения и свободного доступа к информации о риске и прошлых потерях, поскольку она является отражением преобладающих тенденций в пользу важности публичного доступа к такой информации. Хотя и признавая важность этой тенденции, Комиссия посчитала, что она найдет более выгодное место в комментарии, а не в корпусе пункта 2, поскольку превращение ее в единообразное юридическое требование может оказаться трудным делом для государств.

21) Третья мера касается *систем раннего оповещения*, необходимых для срочного задействования и осуществления планов, чрезвычайных действий, ограничивая тем самым подверженность опасным и вредным факторам; как таковые они являются предпосылкой обеспечения эффективной готовности и реагирования.

22) Как было уже объяснено в пункте 11) выше, пункт 2 касается принятия планируемых мер внутри государства. Любой межгосударственный компонент покрывается обязанностью сотрудничать в статье 5, трактуемой одновременно со статьей 5 *ter*. Соответственно, объем любой международно-правовой обязанности, имеющей отношение к любой из перечисленных или не перечисленных мер, которые могут быть приняты в целях уменьшения риска бедствий, должен определяться соответствующими конкретными соглашениями или договоренностями, в которые вступает каждое государство с другими субъектами, с которыми оно обязано сотрудничать.